

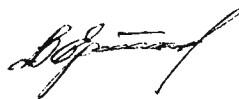
0- 776564

На правах рукописи

ЕРМАКОВ ВЛАДИМИР ГАВРИЛОВИЧ

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
ПРОЦЕССА ФЕДЕРАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО
УСТРОЙСТВА РОССИИ**

Специальность 12.00.02 - конституционное право;
муниципальное право



АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
доктора юридических наук

Москва 2001

Диссертация выполнена на кафедре государства и права Елецкого государственного университета имени И.А.Бунина

Научный консультант: Заслуженный деятель науки РФ, доктор юридических наук, профессор Н.А.Михалева

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Карапетян Л.М.

доктор юридических наук, профессор
Бабурин С.Н.

доктор юридических наук, профессор
Фадеев В.И.

Ведущая организация: Российский университет дружбы народов.

Защита диссертации состоится 14 марта 2001 года на заседании Диссертационного совета Д - 212.123.02. в Московской государственной юридической академии по адресу: 123286, г.Москва, ул.Садовая-Кудринская, д.9, зал заседаний Ученого совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Московской государственной юридической академии.


Автореферат разослан " 12 " _____

Ученый секретарь
Диссертационного совета,
Заслуженный деятель науки РФ,
доктор юридических наук,
профессор

НАУЧНАЯ БИБЛИОТЕКА КГУ



0000547421

 Н.А. Михалева

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. Одной из центральных проблем современного развития России стал, по признанию абсолютного большинства, вопрос о форме государственного устройства. Особенно пристальное внимание научной и политической общественности вызывают вопросы теории и практики федерализма. Результатом этого стало появление в последние годы целого ряда научных исследований по данной проблематике¹. На страницах научных журналов ("Государство и право", "Регионоведение", "Политические исследования" и др.) также идет активное обсуждение этих проблем. Институт экономики Российской Академии наук с 1996 года начал выпуск журнала "Федерализм", который специально посвящен вопросам государственного строительства в России. В декабре 1996 года Академия социальных наук РФ провела научную сессию "Федеральный центр и субъекты Российской Федерации". 19-20 января 1998 г. в Совете Федерации была проведена Первая Всероссийская научно-практическая конференция "Проблемы и перспективы развития российского федерализма" под председательством академика РАН, Председателя Совета Федерации Е.С.Строева. На конференции был обсужден аналитический доклад Совета Федерации "Развитие федеративных отношений в России: проблемы и перспективы". Несколько раньше в рамках совместных мероприятий Российской Федерации и Совета Европы в Москве была проведена конференция по федерализму "Федеративное устройство Российской Федерации и реализация принципов плюралистической демократии, правового государства и прав человека". 14-15 января 1999 г. в Ижевске прошла Всероссийская научно-практическая конференция "Государство и общество: проблемы федерализма и самоуправления".

¹ Федерализм власти и власть федерализма. - М., ИнтелТех, 1997; Валентей С.Д. Федерализм: российская история и российская реальность. - М., Институт экономики РАН, 1998; Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. - М., Дело, 1998; Чиркин В.Е. Современное федеративное государство. - М., 1997; Иванов В.В. Российский федерализм и внутригосударственная договорная политика. - Красноярск, Красноярский гос. ун-т. 1998; Конституционный процесс в России: федеральный и региональный аспекты. - М., Ин-т современ. политики. 1998; Золотарева М.В. Федерация в России: проблемы и перспективы. - М.: Пробел. 1999; Договорные принципы и формы федеративных отношений в России. Проблемно-тематический сборник. Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, РАН, ИНИОН. - М., 1999; Сигов И.И. Региональная политика на современном этапе. - Чебоксары, 1999 и др.

Этот далеко не полный перечень показывает, насколько актуальной является проблема государственного устройства современной России.

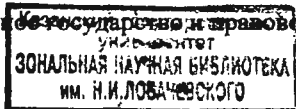
Практика мирового федерализма накопила богатейший опыт. Достаточно отметить, что в современном мире насчитывается более двух десятков федеративных государств, среди которых ФРГ, Канада, США, Бразилия, Россия, Мексика, Австралия, Индия и др. Все это создает хорошие перспективы для научного обобщения данного опыта, что и осуществляется в современном государствоведении¹. В результате в настоящее время появилось много различных теорий, объясняющих правовую и иную природу федерализма, его критерии, хотя многие зарубежные исследователи сходятся во мнении, что главным критерием является критерий взаимоотношений разных уровней власти.

Изучением опыта федеративного строительства в западных странах занимаются и современные российские исследователи². Как справедливо указывает Л.М.Карапетян, наиболее противоречивые процессы в федеративном государственном устройстве происходят в России, которая прошла эволюцию своего становления от объединения единоплеменных территорий, добровольного или насильственного присоединения иных народов до образования Российской империи, затем Советского Союза и их последующего распада³. В связи с этим, на основе параллели между распадом СССР и межнациональными конфликтами в постсоветском пространстве

¹ Зонтхаймер К. Федеративная Республика Германия сегодня: основные черты политической системы. Перевод с нем. Рудого Г.Я. - М., 1996; Остром В. Смысл американского федерализма. Что такое самоуправляющееся общество. Перевод с англ. - М., 1993; Современный немецкий конституционализм. (Сост. и предисловие Т.Швайсфурта). - М., 1994; и др.

² Кастель Е.Р. Германский федерализм: историко-правовое исследование (1849-1990 гг.). Автореф. докт. дисс. - Екатеринбург. 1995; Чиркин В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. - М.: Зерцало, 1998; Чиркин В.Е. Государствоведение. - М.: Юрист, 1999; Его же. Основы сравнительного государствоведения. - М.: Артикул, 1997; Чиркин В.Е. Российский федерализм и международный опыт // Журнал российского права. - М., 1997. - №4. - С.71-81; Его же. Современный федерализм: сравнительный анализ. - М., 1995; Саликов М.С. Разграничение компетенции в американской федеративной системе // Российский юридич. журнал. - 1996. - №4. - С.75-83; Его же. Взаимоотношения штатов в системе американского федерализма // Государство и право. - М., 1997. - №9. - С.95-98 и др.

³ Карапетян Л.М. Федеративное государство и правовой статус народов. - М., 1996. С.5.



делается вывод о такой возможности для современной России, что на взгляд диссертанта, не совсем верно. Если бы это было так, то от той федеративной политики, которую проводит федеральный центр и субъекты федерации, Россия давно уже распалась бы на многие составляющие. Российское государство основывается на совершенно иных традициях, чем СССР. И единственно верным является формирование российского федерализма на основе российской исторической государственности с явным преобладанием централистских тенденций.

В последнее время стремление к поиску новых ориентиров реформы российской государственности приобрело выраженный характер как среди ученых, так и политиков. И чтобы в новых попытках реформирования, в силу тех или иных причин и обстоятельств, вновь не произошло того же, что наблюдается сегодня, соответствующие меры нуждаются в тщательной подготовке и научной проработке.

Теоретические основы исследования. Диссертантом подробно изучены конституции и иное законодательство Российской Федерации и ее субъектов, Федеративной Республики Германии, Соединенных Штатов Америки, Швейцарии, Бельгии, Канады, Франции, Испании, Швеции и некоторых других государств.

Изучая вопрос о федеративном устройстве России, диссертант не мог не обратиться к трудам ученых, которые стали также источниками настоящего исследования. Среди них следует назвать работы Авакьяна С.А., Баглая М.В., Златопольского Д.Л., Ильинского И.П., Исаева И.А., Козловой Е.И., Крылова Б.С., Карапетяна Л.М., Кутафина О.Е., Михалевой Н.А., Лепешкина А.И., Страшуна Б.А., Судницина Н.А., Умновой И.А., Чиркина В.Е. и других.

Сравнительному исследованию подвергнута деятельность не только федеральных органов власти, но и субъектов Федерации, а также органов власти на местах.

Таким образом, помимо теоретических исследований в области государственного строительства анализировались мировая практика и исторический опыт дореволюционной России, в том числе на основе анализа архивных источников.

Предмет, цели, задачи и методология исследования. Предметом исследования является рассмотрение конституционно-правового статуса России как федеративного государства, определение принципов и форм федеративной модели государственного устройства, а также основных направлений федерализации важнейших сфер государствообразования.

Исходя из актуальности обозначенной темы, противоречивости подходов к ее рассмотрению в отечественном и зарубежном правоведении, диссертант поставил в качестве основной цели предмета настоящего исследования решение следующих задач:

- выявить общие закономерности и тенденции развития принципов государствообразования России на федеративной основе с использованием сравнительного анализа конституционных положений современных федераций;

- исследовать исторические аспекты становления, функционирования и развития российской государственности с целью выявления национальной специфики, без учета которой невозможно определить пути реформирования государственного устройства Российской Федерации;

- определить теоретические подходы к оценке федерации как формы государственного устройства, дать характеристику основным моделям федераций;

- изучить политико-правовые идеи в российском правоведении, относящиеся к анализу форм государственного устройства на различных этапах формирования российской государственности, с целью обобщения их и выявления общих черт, закономерностей для объективного определения путей формирования российского федерализма;

- дать всестороннюю оценку законодательства Российской Федерации в области государствообразования, выявить основные тенденции его результативности, а также и негативные моменты в области правового обеспечения процесса формирования федеративных отношений в РФ;

- проанализировать законодательство субъектов Российской Федерации, органов местной власти по вопросам федеративных отношений, выявить уровень их правовой компетентности, основные противоречия и тенденции развития;

- определить причины недостаточной эффективности, а порой и противоречивости, деятельности местных органов власти, для чего проанализировать формирование структуры местных органов на различных этапах истории России с целью выявления национальных особенностей в этом вопросе, текущее законодательство, включая нормативные акты местных органов власти;

- доказать необходимость федерализации общественных отношений, включая местные органы власти, для чего на данном этапе местное самоуправление надо рассматривать на уровне территориального общественного самоуправления, а местные органы власти включить в систему государственных органов власти;

- определить этапы, характерные черты и принципы процесса федерализации местного самоуправления в России;

- обосновать необходимость и важность реформирования государственного устройства Российской Федерации по пути уменьшения числа ее субъектов и постепенного, но неуклонного перехода к административно-территориальному принципу государственного устройства;

- выявить соотношение форм государственного устройства и государственно-правового режима;

- доказать, что в современных условиях Российская Федерация формируется как конституционная федерация с определенной ассиметричностью среди субъектов, являющейся характерной для переходного периода.

На основании изложенного выдвигаются следующие рабочие гипотезы исследования.

Первой следует назвать изложенное выше положение о том, что на современном этапе Российская Федерация формируется как конституционная федерация, характерным признаком которой является ассиметричность ее субъектов. Данное положение присуще переходному этапу на пути формирования федеративных отношений. Высказывается предположение, что по мере развития и укрепления принципов федерализма в государствообразовании России данная ассиметричность будет преодолевать-ся, но не исчезнет совсем, о чем свидетельствует опыт современных федеративных государств.

Вторая гипотеза заключается в том, что форма государственного устройства отнюдь не гарантирует демократического политического режима, о чем наглядно свидетельствует опыт современных федеративных и унитарных государств.

Третья гипотеза предусматривает схему реформирования государственного устройства России с целью уменьшения числа субъектов федерации на основе постепенного перехода к административно-территориальному признаку построения государства.

Наконец, четвертая гипотеза исследования включает в себя положение о том, что на основании исторического опыта российского государствообразования и переходного этапа на пути формирования федеративных отношений вполне допустимо (и даже необходимо) включение органов местной власти в общую вертикаль государственной власти, оставив местное самоуправление на уровне территориального общественного самоуправления. Высказывается предположение, что данное состояние будет меняться по мере развития общества вообще и федеративных отношений, в частности, в сторону развития большей самостоятельности местных органов власти в решении вопросов местного значения и, наконец, приобретения ими самостоятельного статуса.

Методологической основой исследования является общенаучный метод диалектики и вытекающие из него частно-научные методы: конкретно-социологический, сравнительно-правовой, системно-структурный, технико-юридический. Определенное предпочтение отдано методу исторического анализа. И это не случайно, т.к. в сочетании с логическим методом исторический способ, освобожденный от случайностей, позволяет выявить в историческом процессе наиболее существенное, закономерное.

Особенно актуально это для рассмотрения вопросов государственного строительства, т.к. позволяет учитывать наряду с общими закономерностями и национально-особенное, присущее данному государству. “С чего начинается история, - писал Ф.Энгельс, - с того же должен начинаться и ход мыслей, и его дальнейшее движение будет представлять собой не что иное, как отражение исторического процесса в абстрактной и теоретически последовательной форме; отражение, исправленное, но исправленное соответственно законам, которые дает сам действительный исторический процесс”.¹

В научной литературе об индивидуальных и общих путях развития народов существует много точек зрения. В первую очередь выделяют так называемый “универсальный” метод в правовой науке. Известный российский правовед Б.Н. Чичерин подчеркивал: “Не реализм, а универсализм составляет будущую задачу человеческого ума”.² По мнению авторитетнейшего австрийского государствоведа Г. Еллинека, с точки зрения полноты и логики исследования, следует признать недопустимыми органические последствия применения метода “универсализма”. Ученый считал возможным вообще исключить из объектов научного анализа государства, развитие которых происходило отлично от западноевропейского.

Очень точную оценку такому положению в науке государственного права давал Н.Н.Алексеев: “Наука хочет понять, что такое государство, а этого нельзя сделать, отмахиваясь от государственных образований, которые существовали целые тысячелетия. Курьезно “общую теорию государства” строить на опыте последних ста лет европейской истории и отбрасывать тысячелетний опыт истории других культур. Такая теория будет всем чем угодно, но не наукой”. Понимая метод “универсализма” как проявление “европейского эгоцентризма в теории государства”, он советовал “остерегаться применения искусственных, конструктивных, надуманных, априорных методологических теорий, к которым так склонно современное учение о государстве”.³ Применительно к исследуемой проблеме метод “универсализма” должен быть заменен позитивной альтернативой. Ее существо заключается в том, что каждый народ имеет право на самореализацию в собственных, присущих возможно лишь ему, формах, исходя из исторических, религиозных, этнических предпосылок. Представляется бесспорным, что при таком подходе анализ опытных форм, реализация ко-

¹ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т.13. -С.497.

² Чичерин Б.Н. История политических учений. В 5-ти тт. -М., 1877. С.609.

³ Алексеев Н.Н. Современное положение науки о государстве и ее ближайшие задачи. Русский народ и государство. -М., 1998. С.400.

торых имела место в истории того или иного государства, в настоящем случае – России, должен превалировать над априорными, умозрительными идеями. В процессе изучения этих идей мы сможем не только подтвердить (или опровергнуть) избранный нами научный метод, но вплотную подойти к вопросу об основных началах российского государствообразования.

Научная новизна исследования заключается в следующем. Во-первых, в нем сделана попытка на основе исторического анализа опыта российского государствообразования исследовать современную реформу государственного устройства России. На взгляд диссертанта, именно такой подход позволяет с достаточной степенью объективности избежать чрезмерной политизированности в оценке проблем федерализма, выявить причины малой эффективности реформы государственного устройства и определить приоритетные направления исправления создавшегося положения. Во-вторых, в оценке конституционно-правового статуса Российской Федерации как конституционной федерации с асимметричными субъектами и прогнозировании выравнивания статуса субъектов по мере общего социально-экономического развития государства. В-третьих, в комплексном подходе к анализу различных сфер общественной жизни с позиции их федерализации, т.к. реформирование формы государственного устройства влечет за собой адекватные изменения во всех сферах жизнедеятельности общества. В-четвертых, в определении путей реформирования государственного устройства РФ, связанных с постепенным уменьшением числа субъектов Федерации на основе реализации принципа административно-территориального деления. В-пятых, в доказательстве необходимости пересмотра структуры местных органов власти и включения их в общую вертикаль государственной власти, оставив в современных условиях местное самоуправление на уровне территориального общественного самоуправления. В-шестых, в определении этапов, характерных черт и принципов процесса федерализации местного самоуправления в России.

Научно-практическая значимость исследования состоит в том, что оно на основе всестороннего исторического анализа имеет комплексный характер, тем самым рассматривает проблемы, связанные со смежными отраслями права: конституционного, административного, а также проблемами теории государства и права.

Практическая значимость исследования состоит также в том, что в нем определяются основные направления и пути реформирования государственного устройства России, изменения и дополнения законодательства по данной проблеме.

Кроме того, выводы и предложения диссертанта, содержащиеся в исследовании, могут представлять интерес для научной общественности, практических работников государственного аппарата, депутатов Государственной Думы, членов Совета Федерации, сотрудников комитетов палат Федерального Собрания Российской Федерации. Это актуально тем более, что в последнее время все отчетливее вызревает мнение о необходимости значительных изменений и дополнений Конституции РФ, и эти изменения, в первую очередь, коснутся конституционных норм, определяющих федеративную природу российской государственности.

Представляется небезынтересным и использование новелл данного исследования путем организации и ведения учебного курса или специального курса "Формы государственного устройства" в юридических учебных заведениях, ведущих подготовку специалистов в области государственного управления, муниципальной службы.

По заказу администрации Липецкой области рабочей группой юридического факультета Елецкого государственного университета разрабатывается комплексная программа "Малый город России в процессе федерализации государственного устройства".

Апробация результатов исследования. Основные положения диссертации и выводы нашли свое отражение в научных публикациях диссертанта в журналах "Федерализм" и "Журнал российского права", в различных сборниках научных статей, а также двух монографиях.

Положения диссертации и основные выводы апробированы на Первом всероссийском конгрессе политологов "Современная Россия: власть, общество, политическая наука", состоявшемся 17-18 февраля 1998 г. в г.Москве. По итогам работы конгресса были изданы материалы в трех томах, в том числе и автора диссертации.

Рекомендации диссертанта использованы при подготовке материалов комиссии по муниципальному строительству администрации Липецкой и Тюменской областей.

Отдельные положения и выводы, содержащиеся в исследовании, докладывались:

- на научных конференциях регионального, областного и институтского уровней с последующей публикацией тезисов;
- на заседании комиссии по науке, образованию и молодежной политике при Законодательном собрании Липецкой области.

Результатом исследования является также чтение специальных курсов по проблемам федеративного устройства на юридическом факультете Елецкого государственного университета, Военного университета МО РФ.

СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ

Во введении излагается и обосновывается научно-практическая актуальность избранной темы, определяются цели и задачи исследования. В частности, подчеркивается, что в настоящее время особенно пристальное внимание научной и политической общественности вызывают вопросы теории и практики федерализма. Отсюда задачей исследования является попытка на основе исторического опыта российского государствообразования проанализировать новейшие тенденции в формировании российского федерализма, критически переосмыслить их и определить приоритетные пути развития последнего.

Глава I “Федерация, как форма государственного устройства” - посвящена выяснению сущности федерализма, моделей федеративного устройства государства. Отмечается, что к категориям “федерация”, “федерализм” в отечественном правоведении нет единого подхода. Наблюдается даже двусмысленность терминологии. Усугубляется это еще и тем, что у нас господствует мнение, по которому стоит только провозгласить в Конституции построение федеративного государства, и все проблемы будут сами собой сняты. В результате принимается целый конгломерат нормативного материала по формированию федеративной государственности, и средство достижения поставленной цели становится самоцелью. Отсюда и шарахания от принятия законов, развивающих децентрализацию государственного управления, к законам, данную власть централизующим.

В § 1 главы I - “О понятии федерации и различных моделях федерализма” - отмечается, что отдельные фрагменты научного анализа элементов федерализма имеются в философских трактатах мыслителей древности. Родоначальником же в определенной мере цельной теории федерализма считается Иоханнес Альтузиус, который разработал федеративную теорию народного суверенитета, основанную на союзе или согласии. В дальнейшем многие видные исследователи занимались изучением природы и принципов федерализма (А.Гамильтон, Г.Эллинек, А.Токвиль и другие). Заметный вклад в теорию федерализма внесли русские мыслители (М.Я.Острогорский, М.М.Ковалевский, П.Н.Милоков, С.М.Соловьев, Б.Н.Чичерин, Н.И.Костомаров и другие). Несмотря на такую длительную историю научной мысли о федерализме проблем в осмыслении данного явления не только не убавилось, но стало еще больше. И это естественно, т.к. по мере развития цивилизации эволюционируют и государствообразующие факторы. Некоторые из них отмирают, другие видоизменяются, третьи появляются впервые, поэтому наука должна своевременно реагировать на данные изменения, осмысливать их. В противном случае, при попытках оценивать происходящие процессы в современном государствооб-

разовании со старых “устоявшихся” позиций наиболее вероятны ошибки и просчеты, которые могут привести к политическим катаклизмам.

Нет единства не только в оценке природы федерализма и его моделей в современном зарубежном правоведении, но и признаков, его характеризующих. Однако общим для абсолютного большинства современных зарубежных исследователей является то, что федерализм они рассматривают как средство децентрализации государственной власти.

В современной России спектр мнений о природе федерализма, его моделях, путях построения федеративного государства еще более многообразен. Объясняется это рядом причин. В первую очередь тем, что становление реального федерализма в России начало осуществляться сравнительно недавно, а именно с начала 90-х годов. Во-вторых, в отличие от Запада, где в условиях уже давно сформировавшихся федеративных государств идет процесс их совершенствования, в России выработка теории федерализма идет параллельно с его практическим воплощением. В-третьих, Россия обладает рядом специфических особенностей, аналогов которым в мировой практике федерализма нет (многонациональный состав и т.д.). В-четвертых, продолжает довольно остро ощущаться ностальгия по “федерации советского типа”. Результатом этого являются противоречивые, а порой и противоположные, подходы к трактовке проблем федерализма. Так, одна группа исследователей (Карапетян Л.М., Валентей С.Д., Вишняков В.Г. и другие) выступает категорическим противником асимметричного построения федеративного государства. Другая группа (Умнова И.А., Чиркин В.Е. и другие), напротив, доказывает, что отказ от исследования федерализма на основе идентификации его особенностей и выделения различных моделей не приводит к установлению истины. Третья группа (Горегляд В.П., Гончар Н.Н., Любимцев Ю.И. и другие) в своих рассуждениях о федерализме доходят до того, что разграничивают его на “бюджетный”, “экономический”, “политический” и т.д. Данный подход не совсем корректен, т.к. надо говорить не о “бюджетном” или “экономическом” федерализме, а о проявлениях принципов федерализма в соответствующей сфере общественных отношений.

Позиция автора исследования заключается в следующем. Любая модель государственного устройства представляет собой неразрывное единство общего и особенного как в теории, так и в практике федерализма. Называть и классифицировать их можно по-разному. Как показывает мировая практика, для стабильно развивающихся федеративных государств асимметрия среди субъектов вполне возможна, но она ни в коем случае не должна противоречить нормам федеральной конституции. Сошлемся лишь на один пример. Для провинции Квебек в Конституции Канады предусмотрено право сепарации, исходя из сложившихся отношений ее с центром, т.к. сепаратистские тенденции могли реально угрожать целостности

данного государства. Как известно, это право напрямую связано с изменением конституционного статуса субъекта Федерации (в 1985 и 1995 годах были проведены два референдума о независимости Квебека, но они не дали положительного результата). Для России же, стоящей лишь в начале формирования федеративной государственности, вполне приемлема асимметричность среди субъектов Федерации. Таким образом, асимметричность может быть объективной и оправданной на конкретном историческом этапе.

Итак, с точки зрения однородности субъектов федерации и различий в статусе выделяются симметричные и асимметричные федерации. По такому критерию, как соподчиненность в системе разделения государственной власти, различают децентрализованный и централизованный федерализм. В связи с этим в диссертации рассматриваются проблемы интеграции России и Беларуси. Анализ нормативного материала, в первую очередь Договора о создании Союзного государства, позволяют заключить, что образуемое государство обладает признаками и федерации, и конфедерации. Высказывается предположение, что переходный период образования единого государства приведет к построению федерации.

Много проблем породила договорная практика взаимоотношений между федеральным центром и субъектами Федерации. Разброс мнений по данной проблеме достаточно широк. С.М.Шахрай и другие отмечают, что договоры о разграничении предметов ведения и полномочий являются одним из наиболее эффективных инструментов нормализации и конкретизации взаимоотношений федеральных и региональных властей. Противоположную позицию занимают В.Н.Лысенко, В.В.Иванов, М.В.Золотарева и другие, которые отмечают, что договоры и соглашения ставят в неравноправное положение субъекты Российской Федерации. Промежуточное положение занимает Совет Федерации. Не отрицая возможности заключения договоров, он призывает к безусловному соблюдению базового для любого федеративного государства принципа равенства всех субъектов Федерации в их взаимоотношениях как с Федерацией в целом, так и субъектов друг с другом. Несколько отличной от указанных позиций придерживается С.Д.Валентей, который отмечает, что договорный процесс необходимо остановить до законодательного оформления его общих принципов. Автор диссертационного исследования придерживается позиции Совета Федерации, т.к. она позволяет сохранить договорной процесс, введя его в конституционное русло.

Диссертант полагает, что федерации, как форме государственности, присущи определенные общие принципы. Заключаются они в следующем. Во-первых, в конституционно установленной форме государственного устройства как единого целого, состоящего из субъектов (штаты, земли, кантоны, республики, области, края и т.д.). Данные субъекты обычно на-

деляются учредительной властью, могут принимать собственные конституции. Во-вторых, в конституционно закреплённом принципе разделения государственной власти по вертикали. При этом каждый уровень государственной власти имеет строго определённый объём властных полномочий. Компетенция между федерацией и ее субъектами разграничивается федеральной конституцией. В-третьих, в конституционной гарантии прав и свобод человека и гражданина и в наличии реального механизма, способного защитить общество от любых попыток узурпации власти. В-четвертых, в сотрудничестве граждан в управлении общественными делами посредством государственной власти, в федерализации всей совокупности общественных отношений. При реализации данных принципов необходимо учитывать особенности каждого конкретного государства: исторические, национальные и т.д. Эти особенности могут проявляться в названиях субъектов федерации, различном представительстве в парламентах, различных формах общественного самоуправления и т.д.

§ 2 главы I-й - "Федерализация государственного устройства и государственно-правовой режим". Необходимость рассмотрения проблемы соотношения формы государственного устройства и политического режима продиктована тем, что в современных подходах к определению российского федерализма зачастую происходит смешение понятий: изначально категориям "федерация", "федерализм" придается положительное значение. На самом же деле отождествлять понятия "федерализм" и "демократия" невозможно. В мировой практике государствообразования известны две формы федерации: одна из них основана на союзе субъектов, а вторая - на основе автономии ее субъектов.

СССР юридически был федерацией, основанной на союзе ее субъектов. Юридически субъекты СССР пользовались достаточно широкими правами: имели свои конституции, гражданство, обладали правом выхода из состава союза (правом сепарации воспользовались прибалтийские республики в 1991 году). Подобным же образом, только в результате вооруженной сепарации, распалась и Югославия (СФРЮ). В 1993 году мирно распалась Чехословакия на Чехию и Словакию. Прекратили существование и такие федерации, состоявшие из государств-членов на основе союза, как Бирма (1962 год), Объединенная Республика Камерун (1972 год). Таким образом, как справедливо отмечает В.Е. Чиркин, федерации, которые состояли из государств-членов на основе союза, довольно быстро исчезали с политической карты мира. Здесь необходимо заметить, что автор данных строк придерживается концепции разделения форм государственного устройства на федерацию и унитарное государство. Конфедеративное устройство, на наш взгляд, является переходным этапом к федеративному (происходит зачастую) или унитарному государственному образованию.

В распаде союзов государств-членов, на наш взгляд, главной причиной явилась попытка их создания по национальному или национально-государственному принципу. Именно центробежные националистические тенденции взяли верх над процессами интеграции. Отсюда совершенно объективно абсолютное большинство современных государств исключило из своих конституций положения о праве выхода из состава государства (единственное государство, сохранившее право сепарации, Канада). Итак, в отличие от России, федерация в мире рассматривается не как форма решения национального вопроса, а как форма децентрализованного управления государственными делами. Там, где необходимо, решение национального вопроса можно связывать с федерацией, о чем свидетельствует пример с Бельгией. Полный отказ от национальной государственности в современных условиях способен вызвать достаточно мощный всплеск национализма и сепаратизма и поставить под сомнение единство и целостность полиэтнического государства. Отсюда возникает настоятельная необходимость обоснованного понимания и применения принципов национальной государственности, которые реально могут стать серьезным фактором в борьбе против национализма и сепаратизма.

На конкретных примерах диссертант иллюстрирует положение о том, что форма государственного устройства не находится в прямой зависимости от политического режима. В современном мире имеются такие федеративные государства, в которых демократизм в государственном управлении, практически, не применяется. И, наоборот, в децентрализованных унитарных государствах принципы демократии являются основополагающими в осуществлении государственного управления.

Современная мировая практика государствообразования, в том числе и федеративного, накопила значительный опыт, апробированы были различные подходы, некоторые из них не выдержали проверки временем и остались лишь экспериментами в истории (с отрицательным знаком). Но многое доказало свою жизнеспособность. И, на наш взгляд, нынешняя Конституция Российской Федерации в значительной степени учитывает мировой опыт федеративного строительства. Это прежде всего касается ее основополагающих принципов: юридической нерасторжимости федерации, единстве системы государственной власти, основанной на разграничении компетенции Федерации и ее субъектов, добровольность и равноправие образующих государство субъектов и т.д. В этой связи отмечается уникальность России по своим этническим, географическим характеристикам. Традиции, обычаи в становлении российской государственности, в формировании законодательства, в политической организации общества, в структуре управления, в отношениях между центром и регионами отличны от других государств. В этой связи отмечается, что за всю свою многовековую историю Россия знает две формы государственного устройства -

унитарную и федеративную, причем унитарная Россия со своим своеобразием существовала с момента образования государства (862 год) до 1 сентября 1917 года (Временное правительство провозгласило Россию республикой), т.е. 1055 лет.

Анализ исторического процесса формирования российской государственности позволяет диссертанту сделать следующие выводы. Во-первых, российский и мировой опыт государствообразования наглядно показывает, что унитарные демократические страны зачастую более эффективно решают все проблемы, чем многие современные федерации. Это свидетельствует лишь об одном - в государстве главным является не форма его устройства, а политический режим, который выражается в средствах и способах властвования (они могут быть либо демократическими, либо антидемократическими). Во-вторых, главной особенностью государствообразования России является то, что на протяжении более десяти столетий она формировалась как унитарное государство. На всем протяжении этого периода с разной степенью интенсивности развивались процессы децентрализации (входящие в состав России народы приобретали возможность своего самоуправления при усилении самодержавного начала в государственном управлении). В итоге Россия к началу революционных потрясений 1917 года накопила богатейший опыт децентрализованного государственного управления, при котором в определенной степени гармонично учитывались исторические, национальные, экономические, культурные и другие особенности различных территорий. И происходило это в условиях унитарного государства. В-третьих, эффективность государственного устройства зависит прежде всего от режима его функционирования. Нынешняя Россия, как известно, делает только первые шаги по пути построения правового государства, хотя в Конституции 1993 года данная норма уже закреплена. Поэтому дискутировать о "новом федерализме" в России, которая еще далека от демократического государства, мягко говоря, преждевременно. Главным вопросом для современной России является построение эволюционным путем правового демократического государства, а будет ли это происходить в условиях федеративного государства или унитарного покажет время. В настоящее время эти процессы должны идти с учетом современной ситуации, а именно в условиях федеративного устройства.

Глава II - "Федеративное устройство России: современное состояние и перспективы федерализации". Мировой опыт федерализма свидетельствует о том, что реальное формирование и функционирование различных институтов федерализма возможно лишь в обществах, где политическая и правовая культура в должной степени востребует федеративные преобразования. В России эта проблема имеет наибольшую актуальность.

В § 1 главы II - "Конституционно-правовой статус России как федеративного государства" - диссертант отмечает, что в современной России налицо слабость и аморфность центральной власти, отсутствие у нее видения перспектив федеративного развития, явная неспособность к адекватной оценке проблем государствообразования. Несомненной причиной этого является и нежелание учитывать опыт отечественной истории в определении путей укрепления российской государственности, особенно достижения российских государствоведов XIX - начала XX вв. Увлекаясь современными западными моделями государствообразования, мы оставляем этот опыт невостребованным.

Зарождение научного подхода к проблемам государственного строительства, происхождения власти как общественной силы в России приходится на XVIII век. Именно в это время появляется целая плеяда российских мыслителей: Н.Н.Поповский, А.А.Барсов, Д.С.Аничков, С.Е. Десницкий, Я.П.Козельский, И.А.Третьяков, А.М.Брянцев, Н.И.Новиков, А.А. Каверзнев, П.А.Словцов, П.С.Батурин и др. В параграфе подробно анализируются различные проекты государственного устройства России, которые предлагались вплоть до 20-х годов нашего столетия (проекты представителей русского зарубежья). В частности, отмечается прогрессивность с точки зрения изменения государственного устройства России идеи Общества соединенных славян, организованного братьями Борисовыми в начале XIX в. Она заключалась в добровольном объединении славянских народов в единое федеративное государство. В подобную Славянскую федерацию, по мнению авторов проекта, должны были войти Россия, Польша, Молдавия, Сербия, Валахия, Богемия, Моравия, Трансильвания, Кроация, Долмация и Венгрия. Все народы, входящие в федерацию, должны были иметь свои конституции, основанные на принципах демократии; должны были учитываться национальные особенности каждого народа. Предполагалось, что каждое государство должно было определять свое внутреннее государственное устройство, законодательство и т.д.

В целом в политико-правовой идеологии России значительное место уделялось развитию идей о государственном устройстве, поискам наиболее оптимальных вариантов форм правления и т.д. Особенностью данных идей являлось то, что они, используя положительный опыт мировой политико-правовой мысли, учитывали, в первую очередь, национальную специфику России.

Конституционно-правовой статус России как федеративного государства определяется Конституцией РФ, Декларацией о Государственном суверенитете РСФСР от 12 июня 1990 г. и Федеративным договором от 31 марта 1992 г. При этом устанавливается, что приоритетное значение в определении правового статуса Федерации и ее субъектов принадлежит Конституции РФ. Таким образом, в России федерализм является основой кон-

ституционного строя. Пункт 1 ст.65 Конституции РФ определяет субъектов, входящих в ее состав, среди которых выделяются три вида: республики-государства, образованные по национально-государственному принципу: края, области, города федерального значения - государственные образования, созданные по территориальному принципу; автономные округа и автономная область, статус которых близок к национально-территориальному типу. Таким образом, уже в самой Конституции РФ при определении статуса субъектов закладываются противоречия.

Общезвестно, что любое федеративное государство, в том числе и Россия, имеет ряд признаков, которые составляют ее конституционный статус: территория; Конституция и федеральное законодательство; добровольность и равноправие образующих государство субъектов; установление им единого конституционного статуса; общность гражданства; единая армия; налоговая, таможенная и денежная система; верховенство федеральной конституции и федеральных законов на всей территории государства; разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации; государственные языки и символы; международная правосубъектность. Диссертант рассматривает некоторые особо важные из перечисленных признаков. Отмечается, что вопрос о государственном суверенитете во всех федеративных государствах решен одинаково: федерация суверенна, а ее субъекты нет. Отсюда признаются ошибочными нормы и Федеративного договора от 31 марта 1992 года и большинства конституций республик в составе РФ, которые провозглашают суверенитет республик. Термин "государственный суверенитет" означает полную независимость как во внутренних делах, так и во внешних отношениях. Субъекты же Федерации обладают самостоятельностью лишь при решении вопросов своей внутренней жизни, находящихся вне пределов ведения Федерации и полномочий Федерации по предметам совместного ведения. Они связаны обязанностью принимать только те правовые акты, которые не содержат норм, противоречащих Конституции РФ и федеральным законам. Если бы республики в составе Российской Федерации стали бы действительно суверенными государствами, то это означало бы потерю федерацией своего суверенитета и превращение ее в конфедерацию.

Анализ конституций республик в составе РФ позволяет диссертанту сделать вывод о том, что большинство из них признают верховенство республиканских законов, а не федеральных. Приведем лишь один пример. Ст. 59 Конституции Республики Татарстан (принята 30 ноября 1992 года с изменениями и дополнениями от 30 ноября 1994 года) устанавливает, что законы Республики Татарстан обладают верховенством на всей ее территории, если они не противоречат международным обязательствам Республики Татарстан. Такие же нормы содержат конституции республик Даге-

стан (ст.1), Коми (ст.7), Чечни (ст.7), Ингушетии (ст.7), Саха (ст.8) и других. Если указанные выше нормы были бы реализованы, то со всей уверенностью можно было бы заявить, что Федерации нет, а есть несколько суверенных государств. Используемые нормы о верховенстве законов республики на ее территории применимы только в том случае, когда речь идет только о республиканских законах, принятых в соответствии с ее полномочиями, и с приостановлением действия тех законов Федерации, которые приняты с превышением ее полномочий и ущемляют prerogatives республик.

Подобное положение имеет место в конституциях республик и уставах других субъектов Федерации по вопросам разделения властей (некоторые предусматривают парламентскую форму правления), обеспечения безопасности государства, вопросам войны и мира, введения чрезвычайного положения, гражданства и т.д.

Справедливости ради, надо отметить, что в последний год значительно активизировалась деятельность Конституционного суда РФ в этом направлении. Так, 27 июня 2000 г. им было принято определение по запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции РФ отдельных положений конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия-Алания и Республики Татарстан¹. В этом определении многие положения конституций республик в составе РФ, о которых говорится в диссертации, признаны противоречащими Конституции РФ.

Кроме того, в диссертации подробно анализируется деятельность полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах по приведению законодательства субъектов Федерации в соответствие с Конституцией РФ и федеральными законами. Отмечается, что многие субъекты РФ с лета 2000 года напрямую занялись этой работой и к настоящему времени привели свое законодательство в соответствие с федеральным (Республика Коми, Республика Калмыкия, Республика Адыгея и др.). Но в ходе этого процесса обнаруживаются и значительные издержки. Так, из 100 предлагавшихся изменений и дополнений в Конституцию Башкортостана принято лишь 44. В новой редакции данной Конституции вновь оставлены нормы, закрепляющие суверенитет Республики, высшей юридической силе Конституции Республики и ее законов, о договорном характере вхождения Республики как субъекта РФ, о статусе Республики как субъекта международного права и т.д.

¹Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. №29. Ст.3117.

Отмечается также, что широкомасштабная кампания по приведению законодательства субъектов Федерации в соответствие федеральному законодательству зачастую приводит не только к реальному созданию единого правового поля в Российском государстве, но и к обострению отношений между законодательными и исполнительными органами государственной власти субъектов Федерации. Подобная ситуация подробно анализируется на примере обсуждения поправок к Конституции Республики Тыва, в которой до 60% норм входят в противоречие с Конституцией РФ и ее законодательством.

В целом курс, взятый федеральными органами государственной власти на неуклонное приведение в соответствие законодательства субъектов Федерации федеральному законодательству, верен более того, именно создание единого правового поля в РФ позволит успешно осуществить процесс федерализации государственного устройства России. Но чрезмерная торопливость в данном вопросе может привести (и уже приводит) к нежелательным результатам. Высказывается предположение, что в конце 2001 года эта сложнейшая проблема, кстати, искусственно порожденная в начале 90-х годов, будет разрешена.

Диссертант отмечает, что в каждом федеративном государстве имеется закон, который обеспечивает верховенство федеральных законов. В России же отсутствует правообеспечительный механизм действия конституционных норм. В связи с этим заслуживает внимания инициатива Совета Федерации по разработке законопроекта "Об обеспечении государственной целостности и соблюдении Конституции РФ и федеральных законов". В данном законопроекте заложены такие принципиальные положения, как институт временного отстранения от должности высшего должностного лица субъекта РФ в случае, если в результате его действий или бездействия создалась кризисная ситуация в жизнеобеспечении населения; институт прямого президентского правления на территории одного или нескольких субъектов РФ в случае роспуска или невозможности функционирования органов государственной власти субъекта РФ; определяется механизм обеспечения прав субъектов РФ в случае несоблюдения Конституции РФ со стороны федеральных органов властей. Кстати, мировой опыт федерализма имеет множество примеров федерального вмешательства в дела субъектов (США, Бразилия, Канада и др.).

В целом анализ конституционно-правового состояния современного российского государства позволяет диссертанту сделать вывод о формировании в России конституционной Федерации с определенной асимметричностью ее субъектов.

В § 2 главы II - "Роль договорных процессов в российском федерализме" – показано, что в области государственной деятельности существуют сферы, которые одновременно находятся в ведении Федерации и ее

субъектов. Это нашло свое выражение в юридическом термине “совместное ведение”, который не совсем удачен. На взгляд диссертанта, абсолютное большинство проблем в оценке нынешнего российского федерализма вытекает из неправильного понимания категории “совместное ведение”. Многие исследователи и политики понимают ее как некую государственную собственность, которую надо немедленно делить, а дележ происходит по принципу “перетягивания каната”. Другие рассуждают таким образом: раз по Конституции определяется совместное ведение, то все должно быть поделено в соответствии с идеалом справедливости, а значит поровну. Но ни та, ни другая позиция, по мнению диссертанта, не является объективной. На основании ст. 72 Конституции РФ нельзя разделить предметы совместного ведения, мы можем лишь разграничить полномочия, т.е. правовую ответственность внутри данных предметов совместного ведения. Таким образом, совместное ведение разделяется (правомочия собственника и т.д.), а сам материальный объект не делится. Кстати именно такой подход к распределению функций и правомочий между уровнями власти является современной тенденцией развития федерализма в нынешних федеративных государствах, т.е. разграничиваются лишь полномочия. В противном случае (как сейчас происходит в России), когда по договору определяется что кому передано, представляется невозможным гарантировать равные права всем гражданам, т.к. реализация полномочий собственника осуществляется и Российской Федерацией, и ее субъектом применительно к своей доле собственности. Возникает вопрос, а зачем нужна эта категория “совместное ведение”? Но ст. 76 Конституции РФ устанавливает: “По предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные акты субъектов РФ”. Понимать данную норму надо так: если субъект РФ добровольно делегировал в совместное ведение некоторые вопросы, то он согласен с тем, что по этим вопросам федеральный центр вправе принять федеральный закон (делегирование данных полномочий устанавливается на основе договора). Выяснение вышеизложенного имеет принципиальное значение для определения сущности договорного процесса в России.

Диссертант отмечает, что развитие договорных отношений в Российской Федерации включает в себя несколько этапов. Первый из них связан с подписанием в марте 1992 года Федеративного договора, особенностью которого на современном этапе является то, что он утратил в большей степени свою юридическую силу (после принятия Конституции РФ в 1993 году). Уникальность этого этапа заключается в том, что впервые в практике федеративных отношений разграничение предметов ведения и полномочий внутри Федерации устанавливалось на основе договора федерального центра и региональных властей (во всех существующих в мире

федерациях подобные разграничения предусматриваются конституционными законами). Однако, объективности ради, следует подчеркнуть, что именно с Федеративного договора начался качественно новый этап формирования внутригосударственных отношений в Российской Федерации.

Второй этап договорного процесса связан с подписанием 15 февраля 1994 г. договора с Татарстаном. Он был результатом политической борьбы федерального центра и руководства республики, определенным компромиссом между ними, направленным на сохранение территориальной целостности российского государства. Можно много спорить по поводу справедливости и правового соответствия этого договора Конституции РФ и федеральным законам. В диссертации этому уделяется много места, что позволяет автору заключить: 1994 год явился своего рода “экспериментальным” на пути развития федеративных отношений в России. Именно в этом году федеральный центр апробировал два подхода в решении конфликтных ситуаций между ним и субъектами Федерации - силовой, примененный в Чечне, и политический, договорный с Татарстаном и другими республиками. Мы не ставим перед собой задачи дать оценку правомочности решения федеральных властей по поводу развязывания военных действий в Чеченской Республике. По этому вопросу уже достаточно высказано точек зрения, зачастую прямо противоположных. Истинную оценку политическим деятелям, развязавшим данный конфликт, даст история, и оценка эта, конечно, будет негативной. Одно является неоспоримым. Политический подход, ориентированный на поиск компромиссов в разрешении внутрифедеральных проблем, является наиболее предпочтительным, что убедительно доказано временем, прошедшим после 1994 года. Если отношения с Чеченской Республикой до сих пор, мягко говоря, неурегулированы, то взаимоотношения между федеральным центром и республиками характеризуются устойчивой стабильностью. Политические амбиции руководящих элит в республиках, характерные для времени подписания договоров, в настоящее время сменились поиском конструктивных решений в вопросах разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и ее субъектов. Такой политический подход соответствует принципам федерализма - эластичности форм государственного устройства, гибкости и демократичности в отношениях между субъектами Федерации, учета конкретных обстоятельств при решении внутрифедеральных проблем.

Следующий этап связан с подписанием договоров о разграничении полномочий и предметов ведения между федеральным центром и республиками в составе Российской Федерации. Хронологически он охватывает период с 1994 по 1997 годы. Его можно было бы объединить со вторым, но, представляется, что он является самостоятельным. В первую очередь

потому, что политические притязания республик-подписантов хотя и имеют место в данных договорах, но они на порядок ниже, нежели в договоре с Татарстаном. Особенностью данного этапа является смещение акцентов в область разграничения экономических полномочий с федеральным центром. Обобщающим результатом этого этапа является то, что своевременное разграничение предметов ведения и полномочий, даже при их противоречивости, снимают многие проблемы (в том числе и политические) во взаимоотношениях центра и республик в составе Российской Федерации.

Последний, современный этап развития договорного процесса характеризуется его распространением вширь, когда в него включаются края и области. Характерной чертой его является начало процесса рационализации во взаимоотношениях центра и субъектов Федерации. Это связано с необходимостью децентрализации управления, передачи на региональный и местный уровни совокупности задач, которые на уровне центра решаются неэффективно. Таким образом, появляется возможность учета регионального фактора. Именно в этом, на взгляд диссертанта, проявляется принцип демократического федерализма как объективного учета и согласования специфических интересов субъектов Российской Федерации и федерального центра. Объективности ради надо заметить, что данные процессы должны происходить в строго определенных законами рамках.

Диссертант приходит к выводу, что настоятельная необходимость подписания договоров между федеральным центром и субъектами Федерации диктуется следующими обстоятельствами:

1. Наличием в Конституции РФ п.3 ст.11, предусматривающего разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ, и органами государственной власти субъектов РФ не только Основным законом и федеральным законодательством, но и договорами о разграничении предметов ведения и полномочий;

2. Спецификой экономического, географического положения ряда субъектов Российской Федерации;

3. Предусмотренными Конституцией РФ нормами, закладывающими фактическое неравноправие субъектов Федерации (это касается ст.65, где перечисляются субъекты Федерации не в алфавитном порядке, а в зависимости от значимости их);

4. Условиями сложившихся взаимоотношений между федеральной властью и региональной политической элитой, стремящейся решить проблемы своих территорий за счет других субъектов Федерации.

Корни названных причин лежат в противоречивости процесса перехода от командно-административной системы, характеризующей де-факто унитарное государство, к федеративному государству, в основе которого лежат принципы демократических федеративных отношений. Здесь, как

нигде, уместны положения теории государства и права: юридическая практика - это деятельность по изданию предписаний, взятая в единстве с накопленным социально-правовым опытом. А социально-правовой опыт свидетельствует, в данном случае, о необходимости учета изменившихся отношений между органами государственной власти федерации и ее субъектов. Поэтому здесь нужна адекватная изменившимся условиям реакция федерального центра.

Автор исследования полагает, что главной задачей федерального центра и его субъектов в свете рассматриваемой проблемы является концентрация усилий на сохранение единого правового пространства. Для ее решения надо преодолеть несколько проблем. Во-первых, исходной точкой в данном вопросе является положение о том, что в экономической и любой другой областях Российская Федерация уже миновала ту опасную черту, когда была реальной угрозой сепаратизма и, может быть, раскола России как единого государства. Преодолена опасность противоречий, заложенных в Конституции РФ, которая, как справедливо отмечают многие исследователи, была основой экономической и политической нестабильности.

Во-вторых, спонтанная, зачастую хаотичная, передача дополнительных полномочий и предметов ведения от федерального центра субъектам Федерации может привести к централизации власти на уровне последних. Чтобы предотвратить это, надо срочно упорядочить данный процесс.

В определенной степени решает этот вопрос принятый 24 июня 1999 года Федеральный закон "О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации". Он восполняет правовой пробел в разграничении предметов ведения и полномочий между РФ и ее субъектами, но, на взгляд диссертанта, нуждается в серьезной доработке. Во-первых, попытка на основе федерального закона определить принципы и порядок разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и ее субъектов является грубым нарушением статей 11, 16, 71, 72, 73, 76 Конституции РФ, т.к. вопрос определения принципов и порядка разграничения предметов ведения и полномочий является объектом конституционной юрисдикции. Во-вторых, сама категория "предмет ведения" достаточно расплывчата в законе. Она понимается как "сфера общественных отношений". На взгляд диссертанта, здесь введена не правовая конструкция, а философская. Под сферой общественных отношений понимается определенная совокупность общественных отношений, характеризующих какой-либо вид человеческой деятельности (социальная, экономическая, политическая и т.д.). Поэтому предметом ведения должно являться не само общественное отношение, а правовые параметры его нормативного ре-

гулирования, правовое поле его существования. Кстати, данная понятийная путаница перешла в федеральный закон из Конституции РФ. В ст. 71 под предметом ведения понимается то территория государства (подпункт "б"), то само отношение (подпункт "л"), то правовая форма (подпункты "а", "ж", "о" и др.). Избежать этого можно лишь на основе понимания предмета ведения как правовой формы регулирования определенного общественного отношения. В-третьих, Конституция РФ не исключает возможность заключения договоров как по предметам ведения РФ, так и по предметам ведения субъектов РФ (п.3 ст.11). Настоящим же законом законодатель значительно сужает объем понятия договора рамками лишь предметов совместного ведения.

В-третьих, представляется маловероятным, что какая-либо федеральная система или структура в состоянии раз и навсегда решить все проблемы разнородного по своему составу общества. Появление проблем представляет собой непрерывный процесс, и федерализм в основном является процессом управления ими, т.е. в федеративных государствах процесс федерализации государственного устройства происходит непрерывно и эволюционно. Поэтому рассматривать федерацию как структуру, раз и навсегда данную, значит недооценивать федерализм, процесс федерализации, который постоянно находится в состоянии самосовершенствования. На наш взгляд, федерализм должен рассматриваться как процесс или даже образ жизни.

В-четвертых, в России используется, на наш взгляд, двойная система делимитации власти – как конституционная, так и базирующаяся на отдельных договорах. Однако эти две системы не приведены в соответствие друг с другом. Поэтому будет полезно воспользоваться опытом других стран и учесть российские императивы, чтобы более четко определить круг вопросов, решаемых договорами, их легитимность, влияние на принцип равенства прав субъектов Федерации, и роль федеративного законодательства в процессе распределения властных полномочий. Последняя проблема должна определяться следующим образом. Нормы федерального закона обладают приоритетом над нормами договора о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и ее субъектов. Поэтому во всех подписанных договорах должна содержаться норма: "... если иное не установлено федеральным законом". Понимать это надо так: как только принимается соответствующий федеральный закон, нормы договоров, не приведенных в соответствие с ним, перестают действовать (пример с законом о земле законодательного органа Саратовской области).

В-пятых, не должен оставаться вне договорного процесса и Конституционный Суд Российской Федерации. По своему определению он должен заниматься проблемами соответствия договоров и соглашений о раз-

граничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти ее субъектов, в первую очередь, Конституции РФ и федеральному законодательству.

В-шестых, не должен устраняться от договорного процесса и Совет Федерации. Его участие предусмотрено п.4 ст.23 Федерального закона "О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации". Но отдельные авторы усматривают в этом правовое противоречие (Бутаков А.В. и др.). На наш взгляд, Совет Федерации не только должен рассматривать проекты договоров и о результатах их сообщать Президенту РФ, как это предусмотрено в п.4 ст.23 Федерального закона, но и ратифицировать их, т.к. это его прямая компетенция.

В-седьмых, развитие договорного процесса может также стать основой для укрупнения субъектов Российской Федерации. Примеры подобного уже имеются. Договоры о разграничении предметов ведения и полномочий федеральных органов власти с Ленинградской областью и г.Санкт-Петербургом предусматривают две одинаковые статьи, разрешающие создавать городу и области общие органы власти. А федеральный центр резервировал в данных договорах право на создание единых для города и области территориальных структур федеральных органов власти.

Таким образом, развитие договорного процесса показывает, что изменение социально-экономических условий в стране диктуют необходимость претворения в жизнь принципов федерализма, направленных на федерализацию государственного устройства.

§ 3 главы II - "Межрегиональные связи и пути их оптимизации". В отечественной литературе до сих пор господствует точка зрения о том, что государственное строительство на территории России проводилось в соответствии с точно разработанной ленинской теорией. Диссертант на основе анализа событий и фактов того периода показывает, что зачастую практика государственного строительства не совпадала с теоретическими построениями и даже расходилась с ними. Так, нормативно-правовые акты первых лет советской власти в основном предусматривали вопросы административной организации государства и в меньшей степени развивали принципы федеративных отношений. В результате на всей территории государства автономия была разумным решением административной проблемы, а элементы независимости были очень небольшими. Существенные признаки федеративного государства - договоры, соглашения о разграничении предметов ведения - отсутствовали. В каждом случае автономия была представлена исключительно на основе решения центральной власти. Данная тенденция продолжала существовать вплоть до начала 90-х

годов, что позволяет сделать вывод о формальном провозглашении федеративного устройства.

Конституция РФ признает возможным создание новых субъектов Федерации, а механизм регулирования этого процесса устанавливается федеральными конституционными законами (п.5 ст.66). Реальное осуществление данной нормы еще не подкрепляется соответствующими социально-политическими условиями, но попытки претворить ее в жизнь уже достаточно четко прослеживаются. В частности, в диссертации анализируется попытка создания Уральской республики. Как известно, руководители южно-уральского региона выработали концепцию нового федерализма, основными элементами которой были следующие. Во-первых, выравнивание государственного статуса субъектов Российской Федерации с последующим отказом от национально-территориального принципа построения России. Во-вторых, бюджетная децентрализация с переходом к системе построения бюджетных отношений снизу вверх. В-третьих, увеличение самостоятельности региональных органов государственной власти в вопросах определения форм и методов реализации экономических реформ. Однако, эта попытка не увенчалась успехом, хотя, справедливости ради, надо отметить, что она оказала значительное влияние на развитие правовых основ федерализма в России, что подтверждается Конституцией РФ 1993 года.

Российская Федерация состоит из 89 субъектов – регионов, т.е. имеет соотношение, делающее страну заведомо неуправляемой. Для социально-экономических систем оптимальный предел кратности – 1:15, 1:25. Для федеративных государств, имеющих в настоящий момент в мире (без России и Югославии), среднее соотношение центр-субъекты составляет 1:17. Конечно, имеются и исключения: в США 50 штатов, но они объединены в 9 статистических районов.

Дальнейший поиск оптимальных путей организации государственного устройства России связан с процессами интеграции среди субъектов Федерации. В диссертации анализируется деятельность межрегиональных экономических ассоциаций, которые объединяются по принципу близости границ, т.е. как крупный экономический регион. Диссертант приходит к выводу, что данные экономические ассоциации решают несколько задач. Первая задача связана с выравниванием статуса субъектов Федерации. При обсуждении экономических проблем всегда находится единый экономический интерес. Именно в этом находится формула согласия по укреплению федеративного устройства России. Вторая задача чисто экономическая: несколько субъектов, объединяясь на базе экономических интересов, вырабатывают общую экономическую программу, под которую федеральный центр может направлять инвестиции, закрывая сразу проблему целого экономического региона. Третья задача связана с необходимостью

заглянуть в будущее. Как известно, государственное устройство России далеко от совершенства, более того, различные формы ее переустройства в абсолютном большинстве ничего общего с историческим прошлым России не имели. Отсюда экономические ассоциации могут реально в недалеком будущем стать прообразом более крупных административных территориальных образований.

Четвертая задача связана с прогнозом необходимости снижения значимости этнического фактора в государственности субъектов РФ при одновременном возрастании роли различных форм национально-культурной автономии. Диссертант высказывает предположение, что если этот процесс получит развитие, государственную поддержку, то логично ожидать снятия существующих сегодня возражений против укрупнения субъектов Российской Федерации, поэтапной трансформации национально-территориальных образований в административно-территориальные государственные образования с высокой степенью развития местного самоуправления.

На основе анализа деятельности межрегиональных экономических ассоциаций диссертант приходит к выводу о том, что они реально становятся региональными центрами осуществления властных и координационных функций, которые в значительной степени утратил федеральный центр. Следовательно, возникает настоятельная необходимость выработки принципов правового регулирования деятельности ассоциаций, придания им нормативно-правового статуса. До недавнего времени деятельность ассоциаций регулировалась соглашением между ними и Федеральным Собранием и Правительством РФ. Этим соглашением ассоциации наделялись определенными государственно-властными полномочиями: а) все законопроекты, регламентирующие развитие регионов, рассматриваются в Совете Федерации только при условии получения предварительного заключения от соответствующих межрегиональных ассоциаций; б) системы контроля за исполнением Федеративного договора формируются с использованием возможностей ассоциаций; в) за ассоциациями закреплены санкции государственных агентов по реализации государственных программ в регионах (программ структурной перестройки экономики и др.); г) за ассоциациями закреплено право обязательного рассмотрения проектов законов о федеральном бюджете, налогах и т.д. Соглашением была предусмотрена необходимость создания постоянной рабочей группы по правовому обеспечению региональной политики из представителей Совета Федерации, Государственной Думы и межрегиональных ассоциаций. Но, как показывает анализ деятельности ассоциаций, данный правовой механизм оказался недостаточным.

Диссертантом подробно анализируется Федеральный закон от 17 ноября 1999 года "Об общих принципах организации и деятельности ассо-

циаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации". Отмечается, что нормы, прописанные в данном законе, определяют лишь общие принципы организации и деятельности ассоциаций экономического взаимодействия. Но сам факт его принятия подтверждает вывод о том, что институт межрегиональных ассоциаций становится составной частью российской государственной системы. Это, на взгляд диссертанта, является объективным велением времени, т.к. процесс регионализации в государствообразовании России идет на спад. Он неуклонно заменяется процессом межрегиональной интеграции. Дальнейшая федерализация государственного устройства по этому пути связана, во-первых, с определением конституционного статуса ассоциаций, что потребует изменения отдельных конституционных норм. Во-вторых, надо принять соответствующий федеральный закон, закрепляющий нормативный характер решений, принимаемых ассоциациями, и сформировать работоспособные координационные структуры межрегионального уровня. Только такой подход позволит объективно прийти к становлению межрегиональных ассоциаций в качестве составных частей российской государственности.

В целом, важнейшим условием сохранения целостности России, дальнейшего эффективного развития принципов федерализма является поиск путей оптимизации межрегиональных связей. Назревшей потребностью сегодняшнего дня является разработка доктрины региональной политики. Указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. "О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе"¹ и о создании федеральных округов является первой попыткой повышения эффективности деятельности федеральных органов государственной власти и совершенствования системы контроля за исполнением их решений.

§ 4 главы II - "Федеральный центр и сложносоставные субъекты". Важной проблемой развития современного российского федерализма является стабилизация отношений между областями (краями) и автономными округами, которые входят в них, так называемые сложносоставные субъекты Российской Федерации. Конституционно-правовой статус автономных округов определяется следующим. Во-первых, п.1 ст.5 устанавливает, что Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов. Этой нормой признается, что к субъектам РФ относятся и автономные округа. Во-вторых, п.4 указанной статьи предусматривает равноправие всех субъектов РФ между собой во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти. В-третьих, п.5 ст.66 закрепляет положение о том, что статус субъекта РФ может быть изменен по взаимному согласию

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. -2000. -№20. -Ст.2112.

РФ и субъекта РФ в соответствии с федеральным конституционным законом. Конституция РФ не устанавливает никаких норм, предусматривающих необходимость согласования вопроса об изменении статуса субъекта РФ, входящего в состав области или края, с их органами власти. В-четвертых, п.1 ст.67 предусматривает, что каждый субъект РФ имеет собственную территорию, а границы между субъектами РФ могут быть изменены с их взаимного согласия (п.3 указанной статьи). В-пятых, в соответствии с п.1 ст.72 все субъекты РФ, включая и автономные округа, имеют свою собственность как часть государственной собственности, которая находится в их совместном с РФ ведении. В-шестых, в п.1 данной статьи указывается также, что в совместном ведении РФ и ее субъектов находятся защита прав и свобод человека и гражданина; защита прав национальных меньшинств; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности и т.д. Данным пунктом предусмотрены права субъектов РФ на совместное с РФ ведение вопросов владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими ресурсами. В-седьмых, в совместном же ведении РФ и ее субъектов, включая и автономные округа, находятся вопросы административного, административно-процессуального, трудового, семейного, жилищного, земельного, водного, лесного законодательства, законодательства о недрах, об охране окружающей среды. В-восьмых, нормами данной статьи установлено право субъектов РФ на развитие международных и внешнеэкономических связей при условии их координации с РФ (координация данного права не предусматривается между автономными округами и областями и краями, в которые они входят). В-девятых, к вопросам совместного ведения РФ и ее субъектов отнесено также установление общих принципов организации системы местного самоуправления (заметим, что здесь не предусмотрено согласования с областью или краем). В-десятых, п.1 ст.77 закрепляет положение о том, что система органов государственной власти субъектов РФ устанавливается ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя РФ и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральными законами. В-одиннадцатых, п.4 ст.76 представляет право субъектам РФ вне пределов ведения РФ и совместного ее ведения с субъектами осуществлять собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных актов. Следовательно, автономные округа не обязаны издавать данные акты, исходя из правовых актов области или края, в которые входят. И последнее, п.4 ст.66 устанавливает, что отношения автономных округов, входящих в состав края или области, могут регулироваться федеральным законом и договором между органами государственной власти округа и области или края.

Анализ договоров, соглашений между автономными округами и областями и краями, в целом складывающихся взаимоотношений между ними позволяет диссертанту сделать некоторые выводы. Формула нормальных взаимоотношений областей (края) и автономных округов должна включать следующие элементы. Во-первых, ни область (край), ни автономный округ не должны достигать своих целей за счет друг друга. Они должны решать свои задачи друг через друга, в опоре друг на друга, необходим отказ от колониалистского подхода к автономным округам. Во-вторых, при решении вопросов взаимоотношения между областью (краем) и автономным округом необходимо взвешенное решение, отвечающее принципам федерализма. Для этого надо расширять практику заключения трехсторонних договоров, в которых участвуют федеральный центр, область (край) и автономный округ. Центр в данных договорах является посредником, главным назначением которого является контроль за соответствием договоров Конституции РФ. В-третьих, все договоры между областью (краем) и автономным округом должны ратифицироваться Советом Федерации (предварительно должна даваться их экспертная оценка), ибо государственное устройство является прямой обязанностью верхней палаты российского парламента. В-четвертых, уточнение характера федеративных отношений в сложносоставных субъектах Федерации должно идти по пути принятия федеральных законов и региональных нормативно-правовых актов. Общие принципы взаимоотношений области (края) и автономного округа должны быть законодательно регламентированы на федеральном уровне. В-пятых, необходимо предусмотреть ответственность за выполнение норм договоров между областью (краем) и округами, входящими в их состав. В противном случае не удастся избежать прецедентов, когда, к примеру, Таймырский округ через три недели после подписания соответствующего договора отказался выполнить одно из его условий и не участвовал в выборах законодательного органа государственной власти Красноярского края. Подобное же произошло и во взаимоотношениях Тюменской области и Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов, и лишь активное вмешательство Конституционного суда РФ позволило в какой-то мере стабилизировать положение (выборы там все-таки состоялись).

Кардинальное же разрешение проблем сложносоставных субъектов Российской Федерации, по мнению диссертанта, лежит в иной плоскости. На основе анализа характеристик автономных округов делается вывод, что ни в одном из них не преобладают субъектообразующие нации и народности, от общей численности населения края или области они составляют очень малую часть (к примеру, в Эвенкийском автономном округе проживает 16 тыс. человек, из них эвенков 3,2 тыс., а в Красноярском крае в целом - 3155 тыс. человек).

Учитывая данные обстоятельства, диссертантом предлагается пересмотреть конституционные нормы о статусе автономных округов, лишив их статуса субъектов Российской Федерации. Провести это необходимо на конституционной основе (референдумы с вопросом о непосредственном вхождении в состав области или края, изменение конституционных норм, федерального законодательства, законодательства субъектов Федерации и т.д.). Для учета национальных особенностей различных регионов Российской Федерации необходимо разработать и принять Федеральный закон "Об общих принципах культурно-национальной автономии в Российской Федерации". За основу данного закона можно принять Федеральный закон "О национально-культурной автономии" от 17 июня 1996 года. В законе необходимо четко прописать, что культурно-национальная автономия не связана с обособлением территории, т.к. народы коренных национальностей проживают среди других национальных групп. Национальностям должно предоставляться право создания своих органов из делегированных ими представителей, которые на общегосударственном уровне представляют и защищают интересы национальности и обладают консультативными полномочиями. На местном уровне им должно быть предоставлено право решать вопросы охраны и развития национальной культуры, языка, прессы и т.д. В рамках предполагаемого закона об общественном территориальном самоуправлении также необходимо предусмотреть нормы о культурно-национальной автономии. На основе такого подхода субъекты Российской Федерации должны будут принять свои законы, конкретизирующие региональные национальные особенности. Подобный шаг, на взгляд диссертанта, крайне необходим для укрепления российской государственности, более того, он будет первым этапом на пути реформирования федеративного устройства России (о втором этапе, когда укрупнение субъектов Российской Федерации будет проходить в рамках межрегиональных экономических ассоциаций, мы уже говорили).

Именно из такой идеологии исходит и недавно принятый Федеральный закон "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации" от 30 апреля 1999 года, который подробно анализируется в диссертационном исследовании. Отмечается, в частности, что ст. 11 Закона полностью солидаризуется с позицией диссертанта в отношении общественного самоуправления коренных малочисленных народов: "В целях социально-экономического и культурного развития, защиты исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов, а также для решения вопросов местного значения лица, относящиеся к малочисленным народам, в местах их компактного проживания вправе в соответствии с законом субъектов Российской Федерации создавать органы территориального общественного самоуправления малочисленных народов с учетом национальных, историче-

ских и иных традиций". А ст.13 предусматривает установление квот представительства малочисленных народов в законодательных (представительных) органах субъектов РФ и представительных органах местного самоуправления. Регулирование этого отнесено к компетенции субъектов РФ.

Таким образом, эффективная реализация федеральных законов "О национально-культурной автономии" и "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации" позволит успешно решать проблемы конституционно-правового регулирования процесса федерализации государственного устройства России.

В главе III - "Конституционно-правовые основы федерализации местного самоуправления в России" – проводится мысль, что одной из основ российской государственности и федеративных отношений является местное самоуправление. Поэтому диссертантом анализируются традиции и современный российский опыт законодательного регулирования в этой области.

Необходимость рассмотрения проблем местного самоуправления в общей структуре федеративного устройства России диктуется, в первую очередь, важнейшим принципом федерализма, а именно, федерализацией всей совокупности общественных отношений. В настоящее время возникла настоятельная необходимость "переосмысления сути и качественной корректировки тактики и стратегии преобразований во всех сферах общественной жизни, то есть федерализации общественных отношений", - говорится в Аналитическом докладе Совета Федерации "Развитие федеративных отношений в России: проблемы и перспективы" (М., 1997. С.6). И далее: "Местное самоуправление составляет одну из основ, на которой должна строиться российская государственность, в том числе и федеративные отношения" (С.59). Таким образом, местное самоуправление, составляя основу федеративных отношений РФ, и требует рассмотрения его проблем в общей структуре федеративного устройства России.

Второе соображение вытекает из первого. Если осуществление принципов федерализма затрагивает всю систему общественных отношений, то вполне вероятно предположить, что на уровне субъектов Федерации складываются отношения в рамках как бы "мини-Федерации". На этом, низшем уровне, проявляются все основные признаки и принципы федерализма: формирование пространства как единого целого из территориальных членов (городов, районов), наделение учредительной властью членов данного пространства, обладание ими ограниченным суверенитетом, включая принятие собственных уставов, разграничение компетенции и т.д. Необходимость анализа, в первую очередь, правового, осуществления данных принципов в этой сфере общественных отношений также тре-

бует рассмотрения проблем местного самоуправления в общей структуре федеративного устройства России.

Третье обстоятельство основывается на следующем положении уже упоминавшегося Аналитического доклада Совета Федерации: "Следует конкретизировать, а при необходимости изменить положения Конституции РФ о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти" (С.83). Исторический опыт формирования и развития системы местных органов власти в России с учетом мирового опыта (они достаточно подробно проанализированы в диссертационном исследовании) свидетельствуют о том, что принцип невхождения органов местного самоуправления в систему органов государственной власти методологически недостаточно верен. Подобную позицию, кстати, разделяют многие исследователи: Абашидзе А.Х., Авакьян С.А., Барабашев Г.В., Еремьян В.В., Пылин В.В., Федоров М.В., Черкасов А.И. и др.

Общезвестно, что местная система власти в России структурировалась с учетом национальных особенностей, в частности, с общинной системой управления. Но на всех этапах российской истории органы местного самоуправления рассматривались как часть структуры государственной власти, что подтверждается установлением довольно жесткого контроля со стороны государства за их деятельностью.

С октября 1917 года, до начала 90-х годов система местных органов власти в России прошла достаточно противоречивый путь эволюционного развития. Она характеризовалась, во-первых, непосредственным вхождением местных органов власти в общую структуру государственных органов; во-вторых, жесткой соподчиненностью нижестоящих органов местной власти вышестоящим; в-третьих, чрезмерной регламентацией организации и деятельности со стороны центральных властей; в-четвертых, отношением к местным органам власти областных, краевых, окружных уровней власти; в-пятых, само понятие "местное самоуправление" законодательно не было оформлено, оно заменялось понятием "местные органы власти и управления". И лишь с первой половины 90-х годов ситуация начинает меняться.

Итак, исходя из исторического опыта России и реалий сегодняшнего дня надо строить систему местного самоуправления на многоуровневой основе. Для этого необходимо распределить полномочия и предметы ведения местного самоуправления между его различными уровнями соответственно с особенностями каждого из них. Предлагается на уровне районов, изменив нормы Конституции РФ, создавать органы государственной власти как представительной, так и исполнительной, назвав их "местные органы власти и управления". На уровне объединений по месту жительства организовать на основе соответствующего законодательства территории

альное общественное самоуправление, которое на данном этапе развития России и будет являться одной из ячеек гражданского общества.

Кстати, такой подход несколько не противоречит и современному мировому опыту. Сегодня в мире, в том числе и в России, по мере расширения урбанизации и индустриализации, становления и развития государств всеобщего благополучия местные сообщества становятся все более зависимыми от общенациональных и государственных интересов. В настоящее время во многих государствах с развитым местным самоуправлением доля коммунальных дел имеет тенденцию к сокращению, а доля государственных полномочий, уже превысившая 50 % в структуре общественных задач, осуществляемых муниципалитетами, продолжает увеличиваться. Р. Граверт (Германия) отмечает: "чем полнее втягиваются местные территориальные единицы в осуществление конституционно-правовых принципов социальной государственности, тем больше они вынуждены абстрагироваться от местных особенностей и следовать единым для всей страны принципам государственной политики".¹ Аналогичных позиций придерживаются П.М.Слоу (Великобритания), С.Монти (Швеция), Ш.Махешвари (Индия) и др.

Таким образом, необходимость построения системы местного самоуправления на многоуровневой основе и отнесение районного уровня к общей структуре государственной власти также объясняет важность рассмотрения данного института как государственно-правового в общем анализе федерализации общественных отношений.

В § 1 главы III - "Местное самоуправление в российской истории" - диссертант отмечает, что система местного управления на Руси начала формироваться с XVI века, хотя отдельные ее элементы имели место в гораздо ранней истории Российского государства (земли, не приписанные к княжескому двору, частновладельческие и черные, входили в круг местного управления, которому предоставлено было все, чего княжеский двор не эксплуатировал бы сам). На основе анализа историко-правовых источников диссертант выделяет несколько этапов в формировании системы местного управления в России. В XVI веке органы местного управления имели двойственный характер: они были местными, т.к. комплектовались выборными людьми, но не выполняли местные функции, а занимались общегосударственными делами. В результате реформы местное управление как в территориальном, так и в ведомственном отношении было еще более раздроблено, чем раньше: местные земские миры, сельские и городские, со своими старостами и верными людьми обособились друг от друга. Все эти ведомства, за исключением губного, носили сословный характер, т.е. де-

¹ Граверт Р. Финансовая автономия органов местного самоуправления в ФРГ // Государство и право. -1992. № 10. -С.107.

лились по роду повинностей. Цель государя в такой системе местного управления заключалась в том, чтобы заручиться ответственными исполнителями на местах. Так, в XVI веке начинает складываться в государстве верховная власть с неопределенными, т.е. неограниченными полномочиями, пространством действия. Особенностью данного периода являлось и то, что законодательство прямо или косвенно было направлено на определение и распределение государственных обязанностей, но не формулировало и не обеспечивало личных и сословных прав, что сыграло не последнюю роль в развитии смутного периода на Руси.

С повсеместным введением воеводства (начало XVII века) земское сословное управление не исчезает, но оно было стеснено и подчинено воеводам, а круг его действий сузился: в функции выборного земского управления входили лишь казенные сборы, местные хозяйственные дела и добавлялось кормление воевод и приказных людей. Земство вело свои дела под наблюдением и по указаниям воевод. Таким образом, централизация государственного управления значительно искажает первоначальный характер земства, лишив его самостоятельности, не уменьшив обязанностей и ответственности.

Анализ реформ местного управления, проведенных Петром I, показывает, что, начав их с устройства сословно-земских изб, закончил он их сословно-бюрократическими приказными магистратами. Но расчеты Петра I не оправдались, т.к. магистратские бургомистры оказались не лучше земских бургомистров. В целом реформы Петра I в управлении, включая и местное, больше всего потерпели неудач.

7 ноября 1775 года Екатериной II был принят специальный акт "Учреждения для управления губерний". Это был первый в истории русского права законодательный документ, специально посвященный местному управлению. Законы Петра I о реформе местных органов были значительно скромнее. В Учреждениях дана подробная регламентация всей системы местных органов управления и суда, их компетенции и деятельности. Анализ данного документа показывает, что права местных органов достаточно широки. Особенностью являлось то, что в реформировании местного управления лежали западноевропейские идеи, но претворение их в жизнь тесно увязывалось с российскими особенностями.

В последующий период, вплоть до времени Александра II, в системе местного управления кардинальных изменений не происходило. Единственное надо отметить, что в результате реформ, проведенных Николаем I, чрезвычайно разрастается чиновничий аппарат.

Диссертантом анализируются реформы местного самоуправления в период царствования Александра II. Отмечается, что, несмотря на прогрессивный во многом характер реформ, они имели в определенной степени ограниченность. Земские учреждения ограничивались в правах обла-

гать сборами и налогами промышленные и торговые заведения, все их публикации подлежали цензуре со стороны губернатора и т.д. В годы царствования Александра III на первый план выдвигаются идеи централизации и укрепления самодержавия, в результате чего местное самоуправление не только не развивалось, но было фактически отброшено назад.

П.А.Столыпин попытался перестроить всю систему местного управления на бессловесных началах, чем он хотел очистить местное управление от стародворянских наслоений. Но эта попытка не увенчалась успехом.

В диссертации подробно анализируется последняя (до октября 1917 года) попытка реформирования местного самоуправления. Она связана с деятельностью Временного правительства. По реформе местного самоуправления Временным правительством с 26 марта по 26 сентября 1917г. было принято свыше 60-ти нормативно-правовых актов. Диссертант отмечает, что большинство этих актов не явились еще предметом научного рассмотрения. На основе изучения архивных источников в диссертации эти нормативно-правовые акты сгруппированы в несколько блоков: первый - акты по реформе городского и организации поселкового самоуправления (постановление о выборе городских гласных и об участковых городских думах - 15 апреля; наказ о производстве городских выборов - 3 мая; положение о поселковом самоуправлении - 15 июля и др.); второй - акты о реформе губернского и уездного, организации волостного земства (положение о волостном земстве - 21 мая; положение о Всероссийском земском союзе - 7 июня; наказ о производстве выборов волостных гласных в 43 губерниях европейской России - 11 июня и др.); третий блок - нормативно-правовые акты по организационному и финансово-экономическому обеспечению становления местного самоуправления (положение о милиции - 17 апреля; административные суды и их штаты - 30 мая; о преобразовании кассы городского и земского кредита в банк - 14 сентября; об улучшении городских и земских финансов - 21 сентября и др.); четвертый - проекты разосланных для обсуждения нормативных актов (об образовании в крупных городах домовых комитетов, о составлении городами планов, о земском самоуправлении для русских поселенцев Уранхайского края и др.). Основная мысль реформы заключалась в передаче всего местного управления, начиная от "задач культурно-хозяйственных и кончая милицией, в ведение земств и городских дум и учитывая повелительную необходимость сочетать широкое самоуправление с общегосударственными интересами" (Аналитический обзор Министерства внутренних дел об организации местного самоуправления - август 1917 года). Основным вывод, исходя из анализа нормативно-правовых актов Временного правительства, заключается в том, что несмотря на значительное расширение компетенции органов местного самоуправления, они не рассматривались

как самостоятельная власть на местах, а входили в общую структуру государственной власти.

За всю свою многовековую историю Россия накопила богатейший опыт в области местного управления. Формирование и развитие органов местного самоуправления шло эволюционным путем, по восходящей линии. Местная система власти структурировалась с учетом национальных особенностей, в частности, с общинной системой управления. Но на всех этапах российской истории органы местного самоуправления рассматривались как часть структуры государственной власти, что подтверждается установлением довольно жесткого контроля со стороны государства за их деятельностью.

§ 2 главы III - "Местные органы власти от октября 1917 года до начала 90-х годов". Уже в первый год Советской власти четко прослеживается главный принцип государственного строительства, который в дальнейшем лишь совершенствовался: центральные органы власти заботило не столько укрепление независимости и самостоятельности местного самоуправления, сколько введение единой структуры для них и жесткая вертикальная связь с центром. Независимость и самостоятельность признавались лишь в меру необходимости при решении местных задач. Подтверждение этому содержится и в документах Первого Всероссийского съезда председателей исполкомов и заведующих отделами управления, который состоялся 22 июля 1918г. На Съезде констатировалось, что лозунг "Вся власть Советам!", который на местах понимался как независимость от центра, теперь толкуется правильно и раздробленности в советском строе нет. В диссертации отмечается, что в этот период проявлялись и элементы сепаратизма. Они имели место не только на уровне областей и губерний, но и уездов и волостей. Так, в июне 1918 года село Бодыж Домаховской волости Орловской губернии объявило себя республикой. Был создан совет села, который имел право издавать законы, ставить ультиматум окружающим селам и деревням. Предусматривалось также, что село само устанавливает границы республики и рассылает заграничным селениям условия перехода через ее границы. Как видим, данная ситуация весьма похожа на начало 90-х годов, когда осуществлялся "парад суверенитетов" в России, с той лишь разницей, что в 1918 году все население участвовало в этих процессах (опьянение желанием участвовать в государственном строительстве), а в 90-х годах данное "опьянение" охватило лишь политическую элиту отдельных территорий.

Конституция РСФСР 1925 года оставила неизменными систему и принципы построения местных органов власти, с той лишь разницей, что тенденции к централизации власти еще более усиливались. Усилилась также и степень единообразия органов власти. Корни подобного подхода были в первую очередь экономическими, т.к. необходимо было в возмож-

но короткие сроки возрождать экономический потенциал государства, а выполнить данную задачу можно было только в условиях жесткой централизации во всех сферах жизнедеятельности общества. Такой подход определенным образом оправдал себя, т.к. позволил в относительно короткий срок восстановить народное хозяйство страны, несмотря на существенные его издержки.

В 30-е годы принцип централизации государственной власти продолжал развиваться. Проявлялось это, в первую очередь, в том, что местные органы власти по-прежнему включались в общую систему органов государственной власти и управления. Во-вторых, предметы ведения федеральных органов государственной власти значительно расширяются, что позволяло контролировать любые решения, принимаемые местными органами власти, вплоть до малозначительных. В-третьих, местные органы власти были четко ранжированы, определенным образом нивелированы, устанавливалась их подотчетность и подконтрольность вышестоящим органам государственной власти и управления. В-четвертых, отсутствие законотворческой деятельности на уровне местных органов власти также позволяло федеральному центру консолидировать правотворчество в своих руках. Диссертант не пытается однозначно оценить данный подход, ибо обстановка в мире того периода была очень сложна, и, может быть, именно ориентация на жесткую централизацию государственной власти, включая и местное управление, сыграла далеко не последнюю роль в Великой Отечественной войне.

В послевоенный период тенденция на выстраивание вертикали государственной власти сверху вниз при расширении компетенции местных органов власти продолжалась. В этот период принимается большое число нормативно-правовых актов центральных органов власти, которые анализируются в диссертации.

Заключая параграф, диссертант делает выводы. С октября 1917 года до начала 90-х годов система местных органов власти России прошла достаточно противоречивый путь эволюционного развития. Большую часть этого периода она характеризовалась, во-первых, непосредственным вхождением в общую структуру государственных органов власти; во-вторых, жесткой соподчиненностью нижестоящих органов местной власти вышестоящим; в-третьих, чрезмерной регламентацией организации и деятельности со стороны центральных властей; в-четвертых, отнесением к местным органам власти областные, краевые, окружные уровни власти; в-пятых, само понятие "местное самоуправление" законодательно не было оформлено, оно заменялось понятием "местные органы власти и управления". И лишь с первой половины 90-х годов ситуация начинает в корне меняться.

В § 3 главы III - "Федерализация местного самоуправления в современной России" - обосновывается точка зрения о том, что реформирование системы местных органов власти начинается не с принятия Закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (1995 год), а после Закона СССР "Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства СССР" (1990 год). Именно в этом Законе закреплялись понятие и принципы местного самоуправления, его финансовая и экономическая основы, ответственность и гарантии и т.д. Однако, после распада СССР он был фактически отвергнут. В 1991 году был принят закон "О местном самоуправлении в РСФСР", в котором предусматривалось создание идеализированной модели местного самоуправления, в которой смешивались опыт российских земств, западных муниципальных систем, методы их правового регулирования и т.д. В результате было порождено много негативных процессов (противостояние между председателями Советов и главами местных администраций, трудности в вопросах приватизации и т.д.). Такое противоречивое состояние сохранялось вплоть до принятия Конституции РФ 12 декабря 1993 года (Указы Президента РФ по этим вопросам, принятые в данный период, во многом были противоречивыми и не исправляли сложившееся положение в системе местного самоуправления). В итоге, заключает диссертант, в конце 1993 года произошел фактический разгром системы местного самоуправления и осуществлена концентрация власти на местах в руках местных администраций.

Новый процесс восстановления местного самоуправления начался после принятия Конституции Российской Федерации в декабре 1993 года. Диссертантом анализируются конституционные основы местного самоуправления, нормативно-правовые акты, принятые в развитие этих основ. Данный анализ позволяет сделать вывод, что все эти нормативные акты не решили своей задачи и вплоть до принятия в 1995 году Закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" ситуация в этой области, практически, не менялась.

15 октября 1999 года Указом Президента РФ были утверждены Основные положения государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации. Среди проблем местного самоуправления выделяются следующие: несогласованность и несистематизированность законодательства РФ о местном самоуправлении; неполное и непосредственное законодательное регулирование вопросов организации и деятельности местного самоуправления; несоблюдение законодательства о местном самоуправлении; бездействие органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления; отсутствие четкого правового регулирования между органами государственной власти (федеральными и субъектов РФ) и органами местного самоуправления; от-

сутствие четкого правового регулирования разграничения полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления; недостаточное обеспечение финансово-экономической самостоятельности муниципальных образований; несовершенство механизмов судебной защиты местного самоуправления; отсутствие права местного органа на защиту посредством конституционного судопроизводства; нехватка квалифицированных муниципальных кадров. Исходя из этого, целью государственной политики в области развития местного самоуправления в РФ определяется обеспечение дальнейшего развития местного самоуправления и повышение эффективности его деятельности как необходимых условий становления экономически и социально развитого демократического государства.

В качестве принципов осуществления государственной политики в области развития местного самоуправления выделяются следующие: единство целей и направлений, задач и механизмов реализации государственной политики; комплексный подход к ее реализации; взаимодействие и сотрудничество федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в процессе реализации государственной политики; преемственность государственной политики на разных этапах проведения муниципальных реформ; всесторонняя поддержка местного самоуправления со стороны государства; невмешательство органов государственной власти в компетенцию органов местного самоуправления; контроль со стороны государства за реализацией государственными органами и их должностными лицами государственной политики.

Перечисленные выше нормы, которые с завидным постоянством переходят из одного федерального нормативного документа в другой, еще раз доказывают, что вертикаль государственной власти в нынешнем ее виде оборвалась на уровне среднего звена – субъекта Федерации. Что же касается местной власти (особенно исполнительной), то она вообще в Конституции РФ не упоминается, как будто ее вообще не существует. Между тем, государственная власть не может эффективно функционировать без местной власти и поэтому они должны составлять единую вертикаль государственной власти РФ. По существу речь идет об управляемости страной, что значительно осложняется в государствах с федеративным устройством, тем более в таком уникальном во многих отношениях (многоукладный и многоконфессиональный состав населения, особенности культуры, традиции и истории), как наше.

Диссертант отмечает, что несмотря на созданную правовую основу местного самоуправления (конституционные нормы, федеральные законы, законы субъектов Федерации и т.д.) вплоть до настоящего времени эффективность его оставляет желать лучшего. Причины этого, в первую очередь,

имеют общетеоретическое значение. В параграфе утверждается, что принцип не вхождения органов местного самоуправления в систему органов государственной власти методологически недостаточно верен. В этом и кроется главная ошибка, которая порождает все современные трудности с реформированием системы местного самоуправления. На основе анализа конституций современных государств, положений Европейской хартии местного самоуправления диссертантом делается вывод, что исходным моментом решения проблем местного самоуправления является пересмотр вопроса о его месте и роли в системе государственной власти. Решение видится не в отделении органов местного самоуправления от государственной власти, а в наделении первых законодательно закрепленными полномочиями для осуществления функций управления на местном уровне. Данный подход позволит развеять представления некоторых исследователей о том, что местное самоуправление является разновидностью общественного самоуправления. Несмотря на некоторое сходство, эти два института имеют существенные различия. Местное самоуправление - конституционно закрепленный орган, наделенный определенным кругом полномочий, за которые ответственен перед населением и государством. Различные формы общественного самоуправления напрямую зависят от определенных потребностей определенного муниципального или территориального образования.

В качестве проблемы, имеющей методологическое значение, отмечается проблема готовности различных уровней территориального управления к введению местного самоуправления. Эти различия между населенными пунктами весьма существенны, что, кстати, позволяет отдельным исследователям заявлять о неготовности местных территориальных образований к реформированию местного самоуправления, что дискредитирует саму идею. Решение данной проблемы видится, по мнению диссертанта, в создании многоуровневой системы местного самоуправления. Известно, что подобная практика существует во многих странах. Для осуществления этого необходимо законодательно закрепленное разграничение полномочий.

Данная методологическая проблема влечет за собой другую. Она заключается, во-первых, в недостаточном структурировании российского общества, что приводит человека к отчуждению от принятия управленческих решений, во-вторых, в том, что в основу заимствованных моделей реформирования различных сфер общественных отношений положены модели, для которых приоритет индивидуалистического начала характерен перед коллективистским. Исторически же в основу российского образа жизни были положены общинно-корпоративные начала, которые сформировали менталитет российского общества и его правовую культуру. Наиболее отчетливо это проявляется в организации территориального общест-

венного самоуправления. Для решения данной проблемы предлагается принятие Федерального закона “Об органах территориального общественного самоуправления”, в котором должен быть прописан механизм осуществления двух конституционных прав человека в их единстве: право на объединение по месту жительства и право человека на осуществление местного самоуправления непосредственно гражданами (в соответствии со ст.ст. 12 и 130-133 Конституции РФ).

Выбор форм, видов местного самоуправления и способов его организации должен основываться на коренных национальных, духовных началах русского общества и государства. Только в этом случае и государственная власть и местные сообщества получают необходимое органическое единство, а их деятельность приобретает необходимую взаимосвязанность.

Так, российское местное самоуправление сочетало широкое народоправство и известную демократизацию общества с одновременным приобщением его к задачам государственного строительства, государственным нуждам под руководством и контролем правительственных органов. Эта форма, естественная для идеи органического единства государства и местных сил, во-первых, проявлялась повсеместно в виде своеобразного местного самоуправления и народного представительства, неизвестных Западной Европе, но от этого не ставших, судя по практическим результатам, менее эффективными; во-вторых, имела своей основополагающей идеей как государственное служение, так и максимальное обеспечение личных прав рядового человека, но с российским пониманием содержания этих прав.

Если согласиться с мнением И.С.Аксакова о том, что в основе российских государственных начал лежит идея нравственного, социального долга и служения, обязательная для всех слоев населения, то следует признать, что в настоящее время это начало совершенно игнорируется. Отсюда и односторонность нашего современного самоуправления. К сожалению, современное законодательство о местном самоуправлении основывается на “интернациональных”, а точнее западноевропейских традициях и политических идеях. Тем самым повторяется печальный опыт середины XIX - начала XX веков, когда, по меткому выражению Н.Н.Алексеева, “наше государствоведение... являлось ни чем иным, как политикой европеизации русского государства... Отправной его точкой было изложение западного политического строя как строя нормального. Затем... с этим нормальным строем сравнивались наши государственные институты, подвергались критике, отвержению или интерпретации... Это был типичный

пример смешения науки с политикой. Смешения одинаково недопустимо-го ни с точки зрения первой, ни с точки зрения последней".¹

С учетом приведенных выше взглядов Н.Н.Алексеева, напрашивается обоснованный вывод о том, что построение местного самоуправления в России по примеру Запада является ошибочным, если не тупиковым.

Результатом анализа современного реформирования местного самоуправления явилось выделение четырех этапов. В основу классификации положен наряду с таким, как дата принятия и вступления в силу соответствующих нормативных актов (классификация Кутафина О.Е. и Фадеева В.И.), критерий фактической реализации нормативных актов по вопросам местного самоуправления. Первый этап - с апреля 1990 года (с принятия Закона СССР "Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР") до сентября 1993 года (до событий сентября-октября 1993 г.). Второй этап начался с октября 1993 года и закончился в октябре 1994 года (главной его особенностью является значительное расширение компетенции органов исполнительной власти на местах). Третий этап - ноябрь 1994 года - сентябрь 1995 года) основным содержанием его была интенсивная работа по проектам Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"). Четвертый этап начался с сентября 1995 года и продолжается до настоящего времени.

Разделяя позицию К.Ф.Шеремета и И.И.Овчинникова, которые классифицируют общие принципы местного самоуправления (поселенческо-территориальный, выборность населением органов местного самоуправления и др.), диссертант выделяет специфические принципы, особо проявляющиеся в процессе федерализации местного самоуправления. Существенными признаками данных принципов являются: а) они предназначены для построения и формирования единой основы местного самоуправления в условиях федеративного государства; 2) выражают основную сущность федеративного государства - децентрализацию государственной власти; в) реализация их направлена на учет исторических, национальных и иных факторов, способствующих сохранению преемственности в развитии инструментов самоуправления. Исходя из этого, в диссертации анализируются следующие принципы: субсидиарности, конституционного статуса местного самоуправления, учета исторических, национальных, культурных и иных факторов и др.

Приоритетными направлениями совершенствования системы местного самоуправления, по мнению диссертанта, являются следующие. Во-первых, необходимо изменить само отношение к этой сфере общественных отношений, рассматривать ее как одну из важнейших в общем русле

¹ Алексеев Н.Н. Современное положение науки о государстве и ее ближайшие задачи. Русский народ и государство. – М., 1998. – С.396-397.

реформирования российского общества. Немаловажное значение в связи с этим имеет преодоление политических амбиций со стороны некоторых руководителей субъектов Федерации, которые в погоне за самоутверждением пытаются неправомерно вмешиваться в дела органов местного самоуправления. Во-вторых, реформировать систему местного самоуправления необходимо не только с учетом опыта, накопленного мировым сообществом, но и, в первую очередь, на основе российской истории. Многовековые традиции России свидетельствуют о том, что сами граждане, избирая по территориально-сословному принципу представительные органы и должностных лиц (в очень небольшом количестве), осуществляли контроль за их деятельностью и в целом за состоянием дел по месту своего жительства. В связи с этим одной из главных задач государства является всемерная поддержка и развитие механизмов самоконтроля на уровне местного самоуправления (система общественного попечительства). Примечательным является тот факт, что исторический опыт России в организации системы местного самоуправления в большей мере используется западными странами. В-третьих, необходимо пересмотреть законодательные акты, которые регулируют распределение полномочий и предметов ведения между федеральным центром, субъектами Федерации и системой местного самоуправления. При этом надо исключить из практики нормотворчества принятие неправомерных актов. В-четвертых, исходя из реалий сегодняшнего дня, надо строить систему местного самоуправления на многоуровневой основе. Для этого необходимо распределить полномочия и предметы ведения местного самоуправления между его различными уровнями соответственно с особенностями каждого из них. Предлагается на уровне районов, изменив нормы Конституции РФ, создавать органы государственной власти как представительной, так и исполнительной, назвав их "местные органы власти". На уровне объединений по месту жительства (домовые и уличные комитеты, сельские сходы граждан и т.д.) организовать на основе соответствующего законодательства территориальное общественное самоуправление, которое на данном этапе развития России и будет являться одной из ячеек (ассоциаций) гражданского общества. Можно высказать предположение, что по мере развития российского общества (в первую очередь экономического) границы деятельности территориального общественного самоуправления будут расширяться, что приведет к пересмотру их статуса, компетенции. В-пятых, для рассмотрения вопросов соответствия законов субъектов Федерации, нормативно-правовых актов органов государственной власти субъектов и местных органов власти конституциям (уставам) субъектов РФ на основании ст.27 Федерального конституционного закона "О судебной системе Российской Федерации" необходимо повсеместно в субъектах РФ создать конституционные и уставные суды. Для этого на основании п.3 указанной статьи в каждом субъекте РФ надо принять законы о компетенции данных судов,

предусмотрев, что решение, принятое конституционным или уставным судом, не может быть пересмотрено иным судом. В-шестых, надо разработать и принять четкий механизм санкций, устанавливающих ответственность за вмешательство органов государственной власти в сферы, являющиеся исключительной компетенцией местных органов власти.

На взгляд диссертанта, положительное решение указанных задач позволит в значительной степени ускорить процесс реформирования системы местного самоуправления, привести его в нормальное правовое состояние.

Федеральный закон "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 7 июля 2000 года¹, в какой-то степени, устраняет правовые коллизии в организации местного самоуправления в РФ, предусматривая ответственность глав законодательной и исполнительной властей муниципальных образований за принятие нормативных актов местного самоуправления, противоречащих Конституции РФ, федеральному законодательству и законодательству субъектов РФ, вплоть до отстранения от должности по решению суда. Но, как видится диссертанту, это первый шаг на пути укрепления вертикали государственной власти.

В заключении содержатся обобщенные выводы по всему диссертационному исследованию.

В частности, в рамках этапов формирования Конституции РФ вполне возможно проведение изменений в федеративное устройство Российской Федерации. На первом этапе (2000-2001 годов) необходимо привести в соответствие федеральному законодательству законодательство субъектов Федерации (данная работа уже проводится). На втором этапе (2002-2003 годов) реорганизуется Федерация (объединение автономных округов с областями и краями с одновременным лишением первых самостоятельного статуса субъекта Федерации). На этом же этапе вполне возможно решение проблемы укрепления субъектов Федерации (в рамках ныне действующих межрегиональных ассоциаций экономического взаимодействия). В дальнейшем, когда будут ясны параметры и контуры общества и государства, на основе уже действующих изменений и дополнений Конституции РФ вполне возможно принять ее в новой редакции.

Диссертантом опубликовано более 30 работ. Основные положения диссертационного исследования изложены в следующих работах:

1. Федеральный центр и сложносоставные субъекты // Журнал российского права. – М., 1998. № 7. 0,6 п.л.
2. Местное самоуправление в России: трудный путь становления. - Тезисы и материалы первых научно-методических чтений. Елец. 1998. 0,3 п.л.

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 32. Ст. 3330.

3. Федерация как форма государственного устройства России. -М.: Былина. 1999. 13,0 п.л.

4. Политико-правовая идеология российской государственности // Федерализм. 1999. №3. 1,0 п.л.

5. Федерация как форма государственного устройства России: некоторые проблемы. Современная Россия: власть, общество, политическая наука. Материалы первого Всероссийского конгресса политологов. Том 3. – М., 1999. 0,6 п.л.

6. Местное самоуправление в России: традиции и современный опыт законодательного регулирования. -Елец. 1999. 9,6 п.л.

7. К вопросу о понятии федерации и различных моделях федерализма. Материалы вторых научно-методических чтений. -Елец. 1999. 0,3 п.л.

8. Елец – исторический город (к вопросу о концепции развития). Материалы международной научной конференции, посвященной 850-летию г.Ельца. Елец. 1996. 0,5 п.л.

9. Некоторые проблемы политического лидерства. ЛГПИ. Материалы итоговой конференции за 1994 г. – Липецк. 1995. 0,2 п.л.

10. К вопросу о власти и ее разновидностях. ЛГПИ. Материалы научно-практической конференции по итогам НИР за 1995 г. –Липецк. 1996. 0,3 п.л.

11. Национально-культурная автономия как важная форма самоопределения народов России. Материалы научно-практической конференции Елецкого государственного педагогического института. – Елец. 2000. 0,4 п.л.

12. Проблемы взаимосвязи теории государства и права и истории политических и правовых учений как учебных дисциплин на юридическом факультете. Труды Московской юридической академии. – М. 2000. 0,4 п.л.

13. К вопросу о форме государственного устройства. –Материалы научно-практической конференции. – Елец. 1998. 0,5 п.л.

14. Межрегиональная экономическая интеграция в России: история, современное правовое состояние, перспективы. Материалы третьих научно-методических чтений. – Елец. 2000. 1,0 п.л.

15. Материалы научно-практической конференции, посвященной 5-летию юридического факультета ЕГПИ (февраль 2000 год). – Елец. ЕГПИ. 7, 0 п.л. (отв.ред.)

16. Россия и Беларусь: конфедерация или федерация? // Исторические записки исторического факультета. Елецкий государственный университет им. И.А.Бунина. – Елец. 2001. 0,7 п.л.

17. Конституционные (уставные) суды в субъектах РФ: практика, проблемы. Материалы научно-практической конференции, посвященной 5-летию экономического факультета Елецкого госуниверситета. – Елец. 2001.0,8 п.л.

10-

Лицензия ЛР № 020033. Дата выдачи 04.12.96.

Формат 60 x 90/16

Усл.-печ.л. 3,0

Тираж 150 экз.

Уч.-изд.л. 3,2

Печать трафаретная

Заказ 10

Отпечатано с готового оригинал-макета на участке оперативной полиграфии
Елецкого государственного университета им. И.А.Бунина.

Елецкий государственный университет им. И.А.Бунина.
399770, г.Елец, ул.Ленина, 91.